Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7620**
14. Wahlperiode 27. 11. 2001

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Marita Sehn, Gudrun Kopp, Ulrich Heinrich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 14/7400 –

Stärkung der Lebensmittelüberwachung durch Nutzung privatwirtschaftlicher Kapazitäten

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Präsidentin des Bundesrechnungshofs, Dr. Hedda von Wedel, fordert in ihrem Gutachten „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes" eine drastische Erhöhung der Kontrolldichte in der Lebensmittelüberwachung, um eine präventive Wirkung zu erzielen. Berichte in den Medien belegen, dass die Kontrollbehörden schon heute nicht in der Lage sind, die notwendigen Untersuchungen in einem entsprechenden Umfang durchzuführen. Private Kapazitäten könnten hier sinnvoll ergänzend eingesetzt werden. Durch entsprechend gestaltete Ausschreibungen lassen sich denkbare Interessenskonflikte umgehen. Auch der in dem Gutachten geforderte „rotierende Personaleinsatz" zur Vermeidung des „Man-kennt-sich-Effektes" bei der Kontrolle von Betrieben ließe sich bei der Einbeziehung privater Kapazitäten leichter vermeiden. Durch eine entsprechende Auftragsvergabe könnte außerdem sichergestellt werden, dass die staatliche Lebensmittelüberwachung dauerhaft dem Stand der Technik folgen kann. Dieses lässt sich in einem staatlichen Kontrollsystem nur über einen erheblichen Einsatz an finanziellen Mitteln sicherstellen, da diese Ressourcen kaum betriebswirtschaftlich sinnvoll ausgelastet und betrieben werden können. Die in dem von-Wedel-Gutachten aufgestellten Forderungen nach einer Erhöhung der Lebensmittelkontrollen lassen sich, insbesondere in Anbetracht der Haushaltslage der öffentlichen Kassen, nur realisieren, wenn privatwirtschaftliche Ressourcen in sinnvoller Weise ergänzend eingesetzt werden. Der Präsident des Deutschen Sachverständigentages, Michael Staudt, hat in einem Schreiben an die Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Renate Künast, die Öffnung der amtlichen Lebensmittelkontrolle auch für freiberufliche Lebensmittelsachverständige gefordert. Freiberufliche Lebensmittelsachverständige könnten das bestehende System entlasten und damit zu einer höheren Lebensmittelsicherheit beitragen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 23. November 2001 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung den Stand der amtlichen Lebensmittelkontrolle auf Bundes- und Länderebene?

Die amtliche Lebensmittelüberwachung gehört zu den hoheitlichen Aufgaben der Länder und ist eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und des Schutzes vor Täuschung im Verkehr mit Lebensmitteln.

Viele Lebensmittelskandale in Deutschland wurden durch die amtliche Lebensmittelüberwachung aufgedeckt. Amtliche Sachverständige besitzen ein hohes Niveau an analytischer Kenntnis. Sie arbeiten unabhängig und nehmen neutral Proben im Rahmen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes und anderer lebensmittelrechtlicher Vorschriften, auch mit dem Ziel, bei Schadensereignissen sofort die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung des Verbraucherschutzes ergreifen zu können.

Es ist Aufgabe der Hersteller und Inverkehrbringer von Lebensmitteln, im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten Eigenkontrollen bezüglich der Lebensmittelsicherheit durchzuführen. Die Wirtschaft lässt sich bei der Erstellung und Durchführung dieser Eigenkontrollsysteme von privatwirtschaftlichen Sachverständigen unterstützen. Die amtliche Lebensmittelüberwachung hat die Aufgabe, die Einhaltung dieser Eigenkontrollen zu überprüfen.

Die Ausweitung des internationalen Handels, die Schaffung des Binnenmarktes sowie die damit verbundene Fortentwicklung des harmonisierten Lebensmittelrechts und der daraus resultierende Aufgabenumfang für die Kontrollbehörden machen es aber zunehmend erforderlich, die amtliche Lebensmittelüberwachung konzeptionell weiter zu entwickeln. Dies ist auch übergeordnet als vorrangige Aufgabe im Weißbuch der EU-Kommission zur Lebensmittelsicherheit vom 12. Januar 2000 angekündigt worden. Von erheblicher Bedeutung ist auch das sich im Rahmen des Codex Alimentarius entwickelnde Lebensmittelrecht auf internationaler Ebene.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen im Lebensmittelrecht stellt sich im Verhältnis von Bund und Ländern die Frage nach einer effizienten Verwaltungskooperation unter Wahrung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsverteilungen. Gerade die jüngsten Lebensmittelskandale haben gezeigt, dass gut funktionierende Verwaltungsstrukturen die grundlegende Voraussetzung zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit sind.

Insgesamt kann man von einer guten und engagierten Arbeit der für die Lebensmittelüberwachung in Deutschland zuständigen Behörden der Bundesländer ausgehen, auch wenn in bestimmten Bereichen, geboren aus dem Zwang zur Rationalisierung und Kosteneinsparung im öffentlichen Dienst, Probleme nicht ausgeschlossen werden können. Die Vorschläge der Präsidentin des Bundesrechnungshofes in ihrem Gutachten zur „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes“ zielen im Wesentlichen auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ab. Im Weißbuch hat die Kommission eine Verordnung zur Lebensmittelüberwachung angekündigt. Dieses Vorhaben erfordert in Deutschland intensive Überlegungen zur Strukturanpassung der Lebensmittelüberwachung in bestimmten Bereichen. Dies wird auch seinen Ausdruck in der vorgesehenen Neustrukturierung des nachgeordneten Bereichs des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) sowie namentlich in vorgesehenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften auf nationaler Ebene finden. Hierzu haben Bund und Länder kürzlich eine engere Zusammenarbeit beschlossen.

Um eventuellen Engpässen in der Überwachung zu begegnen, haben die Länder im Übrigen anlässlich der Amtschefkonferenz am 17. Januar 2001 in Berlin zum Thema: „Länderübergreifende Zusammenarbeit der Lebensmittel- und Veteri-

näruntersuchungsämter“ beschlossen, die länderübergreifende Zusammenarbeit der Untersuchungsstellen und der Referenzlaboratorien in Form eines Netzwerks zu verbessern.

2. Sind die Lebensmittelbehörden nach Ansicht der Bundesregierung finanziell und personell darauf vorbereitet, neue Aufgaben, wie z. B. die Überprüfung der Dioxin-Höchstmengenregelung, zu übernehmen?

Die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Länderbehörden wurden in die Beratungen auf EU-Ebene über den Entwurf für eine „Richtlinie der Kommission zur Festlegung von Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die amtliche Kontrolle von Dioxinen sowie zur Bestimmung von Dioxin-ähnlichen PCB in Lebensmitteln“ einbezogen.

Der Bundesregierung liegen keine Hinweise vor, die darauf schließen lassen, dass die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Länderbehörden finanziell und personell nicht darauf vorbereitet sind, den mit dem Richtlinienentwurf verbundenen Anforderungen an Probenahmeverfahren und Analysemethoden nachzukommen.

Ergänzt wird in diesem Zusammenhang, dass es sich bei der in der Frage aufgeführten „Dioxin-Höchstmengenregelung“ vermutlich um den „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 466/2001 der Kommission zur Festsetzung der Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln“ vom 28. August 2001 handelt, in welchem Höchstgehalte für Dioxine in verschiedenen Lebensmitteln vorgeschlagen werden; der Vorschlag wurde noch nicht verabschiedet.

3. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, privatwirtschaftliche Kompetenz im Bereich der Lebensmittelüberwachung verstärkt zu nutzen?

In bestimmten Fällen, die eine spezifische fachliche Qualifikation und spezielle technische Voraussetzungen erfordern, könnten private Untersuchungslaboratorien mit Aufgaben aus der amtlichen Lebensmittelüberwachung betraut werden, jedoch sollte dies auch künftig eher der Ausnahmefall sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Interessenkollisionen nicht immer ausgeschlossen werden können, zum Beispiel, wenn private Untersuchungseinrichtungen, die im Auftrag der Wirtschaft tätig werden, gleichzeitig Aufgaben der amtlichen Überwachung übernehmen sollen. Ferner verfolgen nach Kenntnis der Bundesregierung Privatlaboratorien außerhalb des Auftrages liegende Zufallserkenntnisse in der Regel nicht, da dies nicht vergütet wird. Erhebliche zusätzliche Kosten würden weiterhin bei der Erstellung gerichtsfester Gutachten, verbunden mit einer Bewertung der Befunde, anfallen.

Auch die Europäische Kommission hat anlässlich der Beratungen über die in Vorbereitung befindliche Rahmenregelung über die Lebensmittelkontrolle betont, dass sie keine Vermischung der Sorgfaltspflichten der Wirtschaft mit den Aufgaben der Überwachung als einer auf den Staat übertragenen Verantwortung zulassen werde.

Daneben sind Eigenkontrollsysteme der Wirtschaft, die sowohl im Produktions- als auch im Distributionsprozess die Lebensmittelsicherheit garantieren sollen, rechtlich vorgeschrieben (vgl. die Vorschriften der Lebensmittelhygiene-Verordnung sowie der Richtlinien 93/43/EWG und 89/662/EWG). Der Vorschlag aus dem „von-Wedel-Gutachten“, Eigenkontrollsysteme der Lebensmittelunternehmen flächendeckend einzuführen bzw. zu verbessern, könnte zu einem durchgehend höheren Qualitätsstandard beitragen. Gleichwohl machen sie staatliche Kontrolle weiterhin erforderlich. Sie können allenfalls eine sinnvolle Ergänzung

und Erweiterung staatlicher Kontrollen sein. Die diesbezüglichen Anregungen im Gutachten werden auf ihre Praxistauglichkeit geprüft werden.

4. Lassen die gesetzlichen Grundlagen eine verstärkte Einbeziehung der in der Wirtschaft und besonders in den Freien Berufen vorhandenen Kapazitäten sowie des Sachverstandes zu?

Die Lebensmittelüberwachung ist gemäß § 40 ff. des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes Aufgabe der Länder. Die zuständigen Behörden haben sich durch regelmäßige Überprüfung und Probenahmen davon zu überzeugen, dass die Vorschriften des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes eingehalten werden.

Nach Artikel 7 Abs. 3 der EG-Richtlinie (89/397/EWG) über die amtliche Lebensmittelüberwachung können die Mitgliedstaaten auch andere als amtliche Laboratorien mit Analysen betrauen. Auf die Antwort zu Frage 3 und zu Frage 8 wird verwiesen.

Ferner ist auf der Grundlage des § 44 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes die Verordnung vom 11. Februar 1999 (BGBl. I S. 162) über die Anerkennung und Bewertung von Prüflaboratorien als Voraussetzung für die Zulassung privater Gegenprobensachverständiger für die Untersuchung von Proben erlassen worden. Es ist beabsichtigt, darüber hinaus alsbald Regelungen über die Zulassung von privaten Gegenprobensachverständigen zu erlassen.

5. Inwieweit sind bereits heute freiberufliche Lebensmittelsachverständige in die amtliche Lebensmittelkontrolle mit einbezogen und welche Erfahrungen liegen der Bundesregierung dazu vor?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen. Der Bundesregierung selbst liegen keine eigenen Erfahrungen vor, da die Durchführung der amtlichen Lebensmittelüberwachung in die Zuständigkeit der Länder fällt.

6. Wenn ja, trifft es zu, dass diese dabei auch hoheitliche Aufgaben wahrnehmen?

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit der Beleihung. Bei einer Beleihung handelt es sich allerdings nicht um eine materielle (echte) Privatisierung staatlicher Aufgaben, sondern um eine besondere Form der behördlichen Aufgabenwahrnehmung.

7. Verfügt die Bundesregierung über Informationen bezüglich der Kosten einer Lebensmitteluntersuchung im staatlichen und im privatwirtschaftlichen Bereich?

In einer Bund-Länderbesprechung im Mai 2001 wurde seitens der Länder mitgeteilt, dass die Privatisierung der Lebensmittelüberwachung nur scheinbar die kostengünstigere Alternative sei; dies hätten die bisherigen Erfahrungen gezeigt.

8. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Zahl der amtlichen Lebensmittelkontrolleure ausreicht, um ein hohes Niveau des Verbraucherschutzes zu gewährleisten?

Auch die Beantwortung dieser Frage fällt in die Zuständigkeit der Länder.

In der bereits genannten Bund-Länderbesprechung wurde von Seiten der Länder mitgeteilt, dass die ständige Zunahme der Untersuchungsaufgaben der Länder in der amtlichen Lebensmittelüberwachung und im Bereich des Veterinärwesens eine Verstärkung vor allem im analytischen Bereich erfordere. Soweit dort Kompetenzen oder Kapazitäten fehlten, sollten sie nicht „durch Zukauf" bei Privatlaboratorien von außen, sondern durch Intensivierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den amtlichen Laboratorien ausgeglichen werden. Der Bund könne zudem durch eine verstärkte Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Rechtssetzung den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden helfen, die notwendige Unterstützung mit Sachmitteln und Personal in den Ländern durchzusetzen.

Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen.

9. Wenn nein, welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Zahl der Lebensmittelkontrolleure zu erhöhen?

Die Bundesregierung beabsichtigt, die unter Frage 8 aufgeführte Anregung der Länder namentlich durch Erlass von Allgemeinen Verwaltungsvorschriften aufzugreifen.

10. Hält die Bundesregierung es für möglich, durch gesetzliche Bestimmungen bzw. vertragliche Vereinbarungen im Falle einer Privatisierung der Lebensmittelüberwachung, auch auf privatwirtschaftlicher Ebene eine Unabhängigkeit der Eigenkontrolle der Firmen und der amtlichen Kontrolle zu realisieren?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor. Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

11. Was müsste nach Meinung der Bundesregierung getan werden, um die Lebensmittelüberwachung so zu stärken, dass sie sowohl in personeller als auch in materieller Hinsicht dauerhaft in die Lage versetzt wird, ihre Aufgaben umfassend wahrzunehmen?

Auf die Antworten zu den Fragen 1, 8 und 9 wird verwiesen.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Möglichkeit, die amtliche Lebensmittelüberwachung durch ein privatwirtschaftlich organisiertes Qualitätsmanagement sowie eine entsprechende Zertifizierung zu entlasten?

Die Bundesregierung fördert seit vielen Jahren erfolgreich die Normierung technischer Vorgänge im Bereich der Analytik, der Probenahme und Untersuchungsmethoden sowie der Lebensmittelhygiene beim Deutschen Institut für Normung (DIN) zur Unterstützung der Hersteller und Inverkehrbringer von Lebensmitteln sowie der amtlichen Überwachung. Die Bundesregierung fördert weiterhin die Erstellung von freiwilligen Leitlinien für eine gute Lebensmittelhygienepraxis durch die Wirtschaft, wobei privatwirtschaftliches organisiertes Qualitätsmanagement zum Tragen kommt und die amtliche Lebensmittelüberwachung entlastet wird.

13. Sieht die Bundesregierung einen signifikanten Unterschied in der Kompetenz sowie in der Qualität der geleisteten Arbeit zwischen privaten Lebensmittelsachverständigen sowie amtlichen Lebensmittelkontrolleuren?

Wenn private Untersuchungseinrichtungen sowohl im Auftrag des privaten Gewerbes tätig werden, als auch Aufgaben der amtlichen Überwachung ausführen, lassen sich Interessenkollisionen nicht immer ausschließen. Das wesentliche Element der Lebensmittelüberwachung ist ihre Neutralität verbunden mit dem Umstand, dass Termine und Umfang der Kontrollen für den Kontrollierten nicht vorhersehbar sind. Die Vergabe von Untersuchungsaufträgen an private Labors könnte hingegen dazu führen, dass das Untersuchungsspektrum für jeden offenkundig wird.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung die Chancen, dass die amtliche Lebensmitteluntersuchung mit den Entwicklungen auf dem Gebiet der Labor- und Analysetechnik schritthalten kann und damit auch neuen Herausforderungen gewachsen ist?

Die mit amtlichen Lebensmitteluntersuchungen befassten Einrichtungen der Länder sind in der Regel labor- und analysentechnisch gut ausgestattet und verfügen über erfahrenes Personal, das großenteils auch mit modernsten Techniken schnell vertraut zu machen ist. Über neue Entwicklungen wird neben dem kollegialen Gedankenaustausch regelmäßig in Fachgremien (Arbeitskreis Lebensmittelhygienischer Tierärztlicher Sachverständiger – ALTS, Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger – ALS) berichtet und diskutiert. Für bestimmte Bereiche sind nationale Referenzlaboratorien eingerichtet, die für ein qualitativ einheitliches Untersuchungsniveau in den amtlichen Untersuchungseinrichtungen sorgen. Auf neue Herausforderungen (Auftreten neuer Rückstände oder neuer Erreger, neue Gefahren im Zusammenhang mit Bioterrorismus) reagieren die Ämter überwiegend schnell und unbürokratisch.

Die bisherige Situation bei der Anwendung moderner Analysenverfahren, sowie der ständig steigenden Notwendigkeit der Einführung neuer analytischer Techniken, gibt deshalb keinen Anlass zur Sorge. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die deutsche Lebensmittelüberwachung mit der Entwicklung auf dem analytischen Sektor nicht nur Schritt hält, sondern im europäischen Vergleich durchaus eine führende Position einnimmt. Insofern sind Befürchtungen, der Verbraucherschutz könnte unter einer „veralteten“ Lebensmittelanalytik in den staatlichen Untersuchungseinrichtungen leiden, unbegründet.

So konnte man zum Beispiel anlässlich der Vorkommnisse im Hinblick auf Dioxin in Lebensmitteln in Belgien schnell und sicher analysieren, obwohl zum quantitativen Nachweis von polychlorierten Dibenzodioxinen und -furanen eine apparativ aufwendige Analytik angewandt werden muss.

Eine Nachfrage bei Applied Bioscience, dem derzeitigen Marktführer für LC/MS-Systeme, hat ergeben, dass derzeit mehr als 75 % derartiger Analysensysteme von staatlichen Untersuchungsstellen bestellt werden. Die LC/MS-Technik ist eines der modernsten Verfahren, die in weiten Bereichen der Analytik von Rückständen und Kontaminanten in Lebensmitteln eingesetzt werden kann.

Auch im Falle der Anwendung von geeigneten Analysenverfahren zur Überwachung des Marktes im Hinblick auf genetisch veränderte Lebensmittel gibt es keine Versäumnisse festzustellen. In seinem Bericht EG (SANCO)/3233/2001 über den Kontrollbesuch in Deutschland stellt das Lebensmittel- und Veterinäramt der Europäischen Kommission fest, dass „in den besuchten Ländern die Planung und Durchführung der Kontrollen in Bezug auf Umfang, Organisation, Ressourcen, Abdeckung der Produkte und Analyseeinrichtungen sehr zufriedenstellend war.“

15. Wie beurteilt die Bundesregierung den Sachverhalt, dass staatliche Laboratorien die z. B. in der Lebensmittelüberwachung tätig sind, zunehmend auch Aufträge aus der Privatwirtschaft annehmen?

Der Bundesregierung liegen keine näheren Erkenntnisse hierzu vor, da die Durchführung der amtlichen Lebensmittelüberwachung in die Zuständigkeit der Länder fällt.

16. Inwieweit können Zertifizierungssysteme, wie z. B. das kürzlich vorgestellte Gütesiegel für die Fleischproduktion, einen Beitrag zu einer Entlastung der amtlichen Lebensmittelüberwachung leisten?

Die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit sind durch das Gütesiegel nicht berührt. Allerdings ist davon auszugehen, dass Betriebe, die sich einem Gütesiegel anschließen, intern einen höheren Standard hinsichtlich Transparenz und Sorgfalt anstreben und damit die Überprüfung dieser Betriebe erleichtern können.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333